



Ausarbeitung

Zum Entwurf eines Wind-an-Land-Gesetzes
Gesetzgebungskompetenz und Zustimmungsbedürftigkeit

Zum Entwurf eines Wind-an-Land-Gesetzes

Gesetzgebungskompetenz und Zustimmungsbedürftigkeit

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 101/22
Abschluss der Arbeit: 05.07.2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Zustimmungsbedürftigkeit des entworfenen Gesetzes	4
2.1.	Gesetzgebungskompetenz	4
2.1.1.	Artikel 1 – Windenergieflächenbedarfsgesetz	5
2.1.2.	Artikel 2 – Änderung des Baugesetzbuchs	5
2.1.3.	Artikel 3 – Änderung des Raumordnungsgesetzes	6
2.1.4.	Artikel 4 – Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes	6
2.2.	Verwaltungshoheit der Länder	6
2.3.	Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen	6
3.	Zulässige „Rückübertragung“ der Bundeskompetenz auf die Länder	7

1. Einleitung

Der Anteil erneuerbarer Energien am in Deutschland verbrauchten Strom soll bis zum Jahr 2030 auf 80 Prozent wachsen, um die vom Klimaschutzgesetz vorgeschriebene Treibhausgasneutralität im Jahr 2045 zu erreichen. Die Erreichung dieser Ziele soll unter anderem durch den deutlichen Ausbau der Windenergie an Land ermöglicht werden. Die die Regierung stützenden Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben den Entwurf des „Gesetz[es] zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land“ (sog. Wind-an-Land-Gesetz) vorgelegt, welches „die wesentlichen Hemmnisse für den Ausbau der Windenergie an Land beseitigen und diesen dadurch deutlich beschleunigen“ soll.¹ Es besteht aus vier Artikeln, wobei Artikel 1 den Erlass des neuen Gesetzes zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG), Artikel 2 Änderungen des Baugesetzbuches, Artikel 3 Änderungen des Raumordnungsgesetzes und Artikel 4 Änderungen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes enthält.

2. Zustimmungsbefähigung des entworfenen Gesetzes

Bei den sog. Zustimmungsgesetzen ist das Zustandekommen des Gesetzes gemäß Art. 78 GG von einer ausdrücklichen Zustimmung des Bundesrates abhängig. Dies ist nach dem Grundgesetz die Ausnahme.² Ein Gesetz bedarf nach dem sog. Enumerationsprinzip nur dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn dies im Grundgesetz ausdrücklich angeordnet ist.³ Solche Bestimmungen finden sich über das Grundgesetz verteilt.⁴ Insbesondere liegt eine Zustimmungsbefähigung nicht bereits dann vor, wenn Interessen der Länder durch das Gesetz berührt werden.⁵ Die Verfassung zählt die Fälle der Zustimmungsbefähigung abschließend auf.⁶

Es ist vorliegend nicht ersichtlich, dass das Wind-an-Land-Gesetz darunter fällt.

2.1. Gesetzgebungskompetenz

Eine Zustimmung des Bundesrates ist im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 2 GG nur für Gesetze nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 und Nr. 27 GG, also auf dem Gebiet der Staatshaftung und dem Gebiet der Statusrechte und -pflichten der Beamten der Länder, Gemeinden und anderen Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie der Richter in den Ländern mit Ausnahme

1 BT-Drs. 20/2355, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, S. 1, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/023/2002355.pdf>

2 Dietlein, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 51. Edition Stand: 15.5.2022, Art. 77 Rn. 19 ff.

3 Dietlein, in: BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 77 Rn. 21.

4 Siehe zu einer Aufzählung aller Fälle der Zustimmungsbefähigung Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, 96. EL November 2021, GG Art. 77 Rn. 95.

5 Bryde, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 77 Rn. 32.

6 Kersten, in: Dürig/Herzog/Scholz, 96. EL November 2021, GG Art. 77 Rn. 95.

der Laufbahnen, Besoldung und Versorgung. Im Umkehrschluss ist eine Zustimmung für Gesetze auf den übrigen Gebieten nach Abs. 1 nicht erforderlich.

Es ist nicht ersichtlich, dass das Wind-an-Land-Gesetz unter die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 25 oder Nr. 27 GG fällt, sodass eine Zustimmungsbedürftigkeit nicht vorliegt.

2.1.1. Artikel 1 – Windenergieflächenbedarfsgesetz

Das Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG) enthält verbindliche Flächenziele, die dem Ausbau der Windenergie an Land zur Verfügung gestellt werden sollen und so den Übergang zu einer Stromversorgung aus erneuerbaren Energien ermöglichen sollen. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt laut dem Gesetzentwurf „ganz überwiegend aus Artikel 74 Abs. 1 Nummer 11 des Grundgesetzes (GG)“.⁷ Danach fällt unter das Recht der Wirtschaft auch das der Energiewirtschaft. Die Energiewirtschaft umfasst neben der Weitergabe und Einsparung von Energie sowie der Sicherung der Energieversorgung auch die Energieerzeugung in jeglicher Form.⁸ Das WindBG schreibt den Ländern verbindliche Flächenziele für den Ausbau der Windenergie an Land vor, um deren Anteil an der Stromversorgung zu erhöhen. Dies ist eine Form der Energieerzeugung, sodass die Gesetzgebungskompetenz dafür sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ergeben dürfte.

2.1.2. Artikel 2 – Änderung des Baugesetzbuchs

Die Gesetzgebungskompetenz für die Änderung des Baugesetzbuchs stützt sich laut dem Gesetzentwurf „grundsätzlich auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Bodenrecht nach Artikel 74 Abs. 1 Nummer 18 GG“.⁹

Zum Bodenrecht gehören nach dem Bundesverfassungsgericht „solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln.“¹⁰ Vorschriften der städtebaulichen Planung regeln, „in welcher Weise der Eigentümer sein Grundstück nutzen darf, insbesondere, ob er überhaupt bauen darf und in welcher Weise (gewerblicher Bau oder Wohnhaus; Landhausbauweise oder Baublock; ländliche Siedlung usw.). Die städtebauliche Planung bestimmt also insoweit die rechtliche Qualität des Bodens. Das Recht, das diese Planung vorsieht und ordnet, gehört darum zum Bodenrecht i. S. des Art. 74 Nr. 18 GG.“¹¹

7 BT-Drs. 20/2355, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, S. 16, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/023/2002355.pdf>.

8 Seiler, in: BeckOK GG, 51. Ed. 15.5.2022, GG Art. 74 Rn. 36.

9 BT-Drs. 20/2355, Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land, S. 17, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/023/2002355.pdf>.

10 BVerfGE 3, 407 (424).

11 BVerfGE 3, 407 (424).

Die im Gesetzentwurf enthaltenen Änderungen von Vorschriften des BauGB betreffen die Frage, wo Windenergieanlagen bzw. Vorhaben, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Windenergie dienen, zulässig sind. Damit wird die Möglichkeit zur Nutzung eines Grundstücks durch seinen Eigentümer geregelt. Dies unterfällt dem Bodenrecht und damit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

2.1.3. Artikel 3 – Änderung des Raumordnungsgesetzes

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG steht dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung zu. Dem unterfallen die Änderungen in Artikel 3. Soweit der vorgeschlagene § 249 Abs. 5 BauGB eine Bestimmung zur Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung auch für die Aufstellung von Flächennutzungsplänen beinhaltet, fällt dies auch unter die Gesetzgebungskompetenz für die Raumordnung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG.

2.1.4. Artikel 4 – Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz hat laut seinem § 1 Abs. 1 den Zweck, eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen, was zur Energiewirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gehört. Dem sollen auch die vorgeschlagenen Änderungen dienen.

2.2. Verwaltungshoheit der Länder

Die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich auch nicht aus Art. 84 Abs. 1 GG.

Nach dessen Satz 1 liegt die Verwaltungshoheit grundsätzlich bei den Ländern; sie sind also für die Ausführung der Bundesgesetze in Form der sog. Landeseigenverwaltung zuständig. Dazu gehört die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens, die Organisation der Verwaltung und Regelung der internen Zuständigkeit durch das vollzugszuständige Land. Beim Bund verbleibt lediglich die Zuständigkeit für den Erlass inhaltlicher Regelungen.¹²

Der Bund kann nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 GG davon abweichen und ausnahmsweise bundeseinheitliche Regelungen zum Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln, wenn ein besonderes Bedürfnis danach besteht. Diese Gesetze sind zustimmungsbedürftig.

Es ist nicht ersichtlich, dass das Wind-an-Land-Gesetz solche bundeseinheitlichen Regelungen zum Verwaltungsverfahren enthält, die in die grundsätzliche Landeseigenverwaltung eingreifen würden. Die im Gesetzentwurf enthaltenen Regelungsvorschläge sind inhaltlicher Natur.

2.3. Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

Eine Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich auch nicht aus Art. 80 Abs. 2 GG für die Rechtsverordnungen, zu denen das Wind-an-Land-Gesetz Ermächtigungen vorsieht. Danach ist die Zustimmung des Bundesrates für Rechtsverordnungen auf den Gebieten des Postwesens, der Telekommunikation und der Eisenbahn erforderlich, welche durch das Wind-an-Land-Gesetz nicht betroffen sind.

3. Zulässige „Rückübertragung“ der Bundeskompetenz auf die Länder

Nach der vorgeschlagenen Änderung des BauGB wären landesrechtliche Mindestabstandsregelungen auf der Grundlage der sog. Länderöffnungsklausel des § 249 Abs. 3 BauGB weiterhin möglich. Sie stünden jedoch nach dem neuen § 249 Abs. 7 Satz 2 BauGB unter der Bedingung der Erfüllung der Pflichten nach dem WindBG, insbesondere müssten die Flächenziele erreicht werden. Schöpft der Bund wie hier durch Erlass des Baugesetzbuchs seine Gesetzgebungskompetenz aus, darf er die ihm nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG zukommende Gesetzgebungskompetenz auch in Teilen in Form der Länderöffnungsklausel¹³ auf die Länder „zurückübertragen“.

Das Recht der Gesetzgebung kommt grundsätzlich den Ländern zu, soweit das Grundgesetz dem Bund nicht die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG zuweist. Nach Art. 72 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Nur in diesem Umfang sind die Länder auch von der Gesetzgebungskompetenz ausgeschlossen.¹⁴

Auch nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann der Bundesgesetzgeber im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung durch Länderöffnungsklauseln die Länder berechtigen, eigene Regelungen zu treffen:

„Auch bei erschöpfender Regelung eines Gegenstandes der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz durch den Bund sind landesrechtliche Regelungen jedoch insoweit zulässig, als das Bundesrecht Vorbehalte zugunsten der Landesgesetzgebung enthält.“¹⁵

Dies gilt auch, wenn die Möglichkeit zur Eigenregelung auf Teilbereiche beschränkt ist, wie dies bei der Länderöffnungsklausel des § 249 Abs. 3 BauGB der Fall ist.¹⁶

Die Länderöffnungsklausel greift auch nicht in die kommunale Planungshoheit gem. Art. 28 Abs. 2 GG ein. Nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG haben die Gemeinden gegenüber dem Bund und den Ländern das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dies beinhaltet jedoch nicht die Selbstverwaltungsrechte der Gemeinden in allen Einzelheiten. Gesetzliche Beschränkungen sind möglich, wenn und solange die kommunale Selbstverwaltung nicht völlig beseitigt oder ausgehöhlt wird, sodass den Gemeinden kein ausreichender Spielraum zu ihrer Ausübung mehr bliebe. Die Länderöffnungsklausel des § 249 Abs. 3 BauGB wurde vom Bund jedoch so weit gefasst, dass es von der konkreten Umsetzung durch die Länder abhängt, ob in die kommunale Planungshoheit eingegriffen wird.¹⁷

13 Grüner, Die Länderöffnungsklausel im BauGB, NVwZ 2015, 108 (110).

14 Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, 96. EL November 2021, GG Art. 72 Rn. 103.

15 BVerfGE 83, 24 (30).

16 Böckh, Geht Länderöffnungsklausel zu weit? Mindestabstand zu Windenergieanlagen für jede bauliche Nutzung, Publicus 2014.5, 8, abrufbar unter: <https://publicus.boorberg.de/geht-laenderoeffnungsklausel-zu-weit/>, mit Verweis auf BVerfGE 35, 65 (74 f.).

17 Grüner, Die Länderöffnungsklausel im BauGB, NVwZ 2015, 108 (111).